

Agnieszka Skóra

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2169-5326

agnieszka.skora@uwm.edu.pl

Paweł Kardasz

Akademia Pomorska w Słupsku

ORCID: 0000-0002-4833-9375

pawel.kardasz@apsl.edu.pl

Skutki prawne awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej, za pomocą której wnoszone jest do organu podanie w postaci elektronicznej oraz skutki prawne błędu w transmisji danych e-podania. Uwagi na płaszczyźnie ogólnego postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

Celem artykułu jest analiza skutków prawnych awarii środków technicznych oraz sieci teleinformatycznej, za pomocą której w ogólnym postępowaniu administracyjnym wnoszone są do organu administracji publicznej podania w postaci elektronicznej oraz skutków prawnych błędu w transmisji danych związanych z procesem przesyłania takich podań. Problemy wyłaniające się na tym tle stanowią bardzo interesującą, a jednocześnie niezbadaną problematykę. Nie doczekała się ona dotąd analizy w piśmiennictwie, a poszczególne przypadki, wyłaniające się na jej tle, rozstrzygane są w orzecznictwie sądowym *ad causam*. Mimo że informatyzacja postępowania administracyjnego dokonuje się stopniowo od ponad 20 lat, jej znaczenie praktyczne stało się szczególnie istotne w czasie pandemii COVID-19, m.in. ze względu na konieczność zachowania reżimu sanitarnego, unikania skupisk ludzkich, ograniczenia lub nawet wyłączenia pracy urzędów, co czyni „atrakcyjnym” komunikację elektroniczną między uczestnikami postępowania administracyjnego. Tym samym elektroniczne postępowanie administracyjne stało się interesującym rozwiązaniem proceduralnym w tym trudnym i nieprzewidywalnym okresie. Autorzy postawili tezę, że awaria środków technicznych lub sieci teleinformatycznej, za pomocą której wnoszone są podania w postaci elektronicznej, może skutkować nawet niewniesieniem podania. W niektórych przypadkach możliwa jest jednak eliminacja tego negatywnego skutku poprzez odpowiednie zastosowanie art. 58 k.p.a. Natomiast błąd w transmisji danych podania utrwalonego w postaci elektronicznej w zależności od rodzaju błędu i etapu postępowania, w których błąd ten odnotowano, zdaniem autorów można co do zasady zaliczyć do braków formalnych takiego podania. We wskazanych przypadkach odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 64 § 2 k.p.a.

Słowa kluczowe: e-podanie; błąd w transmisji danych; środki techniczne; sieć teleinformatyczna; komunikacja elektroniczna

WPROWADZENIE

Ogromna doniosłość praktyczna związana z wnoszeniem podań w postaci elektronicznej do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, uregulowanym ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, ujawniła się w szczególności po wybuchu pandemii COVID-19. Epidemia, w szerszym niż dotąd zakresie, zmusiła organy i uczestników postępowania do wzajemnej wymiany pism i podań oraz innych dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej za

¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

pomocą środków komunikacji teleinformatycznej². Komunikacja elektroniczna, mimo niewątpliwych w tym trudnym okresie zalet, jak przede wszystkim odmiejszczenie załatwienia sprawy administracyjnej, oznaczające brak lub znaczne ograniczenie fizycznego kontaktu między pracownikiem organu a uczestnikiem postępowania, obecnie nadal nie jest wolna od problemów. W ogólnym postępowaniu administracyjnym wciąż nierozwiązane pozostają bowiem m.in. kwestie wystąpienia awarii środków technicznych i sieci teleinformatycznej służących do komunikacji elektronicznej (np. na skutek ataku hakera lub błędów z zakresu oprogramowania³) oraz błędów w transmisji danych, które mogą wystąpić w procesie wnoszenia do organu e-podań (będących skutkiem np. sytuacji, gdy serwer nadawcy może zostać automatycznie uznany za spamujący przez oprogramowanie serwera adresata lub skrzynka odbiorcza organu może być pełna czy też gdy na skutek zbyt wolnego transferu danych połączenie może zostać przerwane)⁴. Według autorów niniejszego artykułu zasadne wydaje się być przyjęcie poglądu, że aktualnie komunikacja elektroniczna, mimo iż stanowi pewnego rodzaju idealne rozwiązanie na dzisiejsze czasy, nie powinna być traktowana przez jednostki w kategorii „magicznego leku” pozwalającego na szybkie, skuteczne, bezproblemowe i odformalizowane załatwienie każdej sprawy administracyjnej⁵. W pewnych sytuacjach korzystanie z dobrodziejstwa komunikacji elektronicznej przez uczestników postępowania może bowiem rodzić wiele problemów wynikających z zastosowania takiej formy kontaktu organu z jednostką.

Mając na uwadze powyższe, należy zastanowić się nad tym, jak ocenić wystąpienie wskazanych wyżej problemów technicznych, związanych ze środkami lub siecią teleinformatyczną służącymi do składania e-podań, na tle uregulowań ogólnego postępowania administracyjnego oraz w jaki sposób mogą one być usuwane: przez strony (innych uczestników postępowania) czy przez sam organ.

PODANIE W POSTACI ELEKTRONICZNEJ

W ogólnym postępowaniu administracyjnym podania, w celu uzyskania przez nie miana „elektronicznego”, muszą spełniać wymagania określone przepisami prawa. Przede wszystkim podanie powinno być wniesione do organu administracji publicznej w postaci elektronicznej⁶, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przy zachowaniu wymagań

² A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelańska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochentyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2021, s. 368.

³ Zob. m.in. *Kłopoty z ePUAP. Przerwa była dłuższa niż planowano*, 5.10.2019, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/epuap-problemy-z-dostepem-do-systemu-przerwa-serwisowa-dluzsza-niz-planowano-ra974922-4508475> [dostęp: 26.03.2021].

⁴ B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 212–213.

⁵ Zob. szerzej: G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 23–24, 26–27.

⁶ W opracowaniu posługujemy się zwrotem „podanie w postaci elektronicznej” zgodnie z brzmieniem Kodeksu postępowania administracyjnego na dzień 5 października 2021 r. Jest to nowa konwencja terminologiczna, wprowadzona przez ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320 ze zm.), dalej: u.d.e. Naszym zdaniem jednak „utrwalenie w postaci elektronicznej” oznacza *de facto* to samo, co zwrot „podanie w formie dokumentu elektronicznego”. Szerzej na temat pojęcia „dokument elektroniczny” zob. G. Sibiga, *op. cit.*, s. 85–89; B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 119 i n.; A. Skóra, P. Kardasz, *Electronic Document in the*

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

formalnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i w aktach wykonawczych (art. 63 § 1 k.p.a.). Od dnia 5 października 2021 r. do organów administracji rządowej e-podanie powinno być przesłane na adres do doręczeń elektronicznych utworzony zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁷. Trzeba jednak pamiętać, że do 30 września 2029 r. organy te będą nadal zobowiązane do obsługi ePUAP⁸ i przesłanie e-podania przez ePUAP będzie wywoływać skutki prawne równoważne doręczeniu określone w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Organy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane są do „przystawienia się” na doręczenie elektroniczne, jako podstawowy sposób doręczeń, od 1 stycznia 2024 r., a na uruchomienie możliwości skorzystania z usługi doręczenia hybrydowego – od 1 stycznia 2029 r.

Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹ w zw. z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁰ przez środki komunikacji elektronicznej rozumie się rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną¹¹. Z tej definicji wynika, że na proces wnoszenia do organu administracji publicznej podania w postaci elektronicznej składają się trzy obligatoryjne elementy infrastruktury informatyczno-technicznej. Przede wszystkim organ oraz strona (lub inny uczestnik postępowania) powinni mieć dostęp do urządzenia teleinformatycznego w postaci np. komputera, smartfonu lub tabletu itp. (*hardware*) wraz z koniecznym do jego prawidłowego działania oprogramowaniem (*software*)¹². Pozwala to na stwierdzenie, że istnieją dwa odrębne systemy teleinformatyczne należące odpowiednio do strony (innego uczestnika postępowania administracyjnego) oraz do organu administracji publicznej. Trzecim niezbędnym elementem warunkującym skuteczne wniesienie podania w postaci elektronicznej jest istnienie sieci teleinformatycznej (np. Internetu), która za pomocą kompatybilnego z nią urządzenia końcowego (np. routera) umożliwia transmisję danych pomiędzy wskazanymi systemami teleinformatycznymi. Niezbędne *iunctim* środków komunikacji elektronicznej stanowi tym

General Administrative Proceedings in Poland, [w:] *Public and Private Law and the Challenges on New Technologies and Digital Markets*, vol. 1: *Regulatory Challenges*, eds. E. Bani, B. Pachuca-Smulska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2020, s. 33–48.

⁷ Por. G. Sibiga, *op. cit.*, s. 89 i n.

⁸ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) to ogólnopolska platforma teleinformatyczna, która umożliwia komunikację obywateli i przedsiębiorców z podmiotami publicznymi. Pozwala również komunikować się podmiotom administracji publicznej pomiędzy sobą. Zob. *Serwis ePUAP*, www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap [dostęp: 25.08.2021].

⁹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 346 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. 2020, poz. 344. W świetle art. 2 ust. 1 u.d.e. adres do doręczeń elektronicznych to „adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną [...], podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiającą jednoznacznie identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług”.

¹¹ G. Sibiga, *op. cit.*, s. 144 i n.; A. Skóra, *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public authorities*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 108, s. 179, 181.

¹² M. Świerczyński, [w:] *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2009, s. 60. Zob. także m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 października 2007 r., II SA/GI 291/07, CBOSA.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

samym realizacja procesu komunikowania się przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi¹³.

Wypada zauważyć, że sprzężenie wskazanych rozwiązań technicznych powinno występować podczas całego procesu wnoszenia elektronicznego podania do organu. Jedynie łączne i sprawne ich funkcjonowanie daje stronie (innemu uczestnikowi postępowania) faktyczną możliwość skutecznego doręczenia organowi podania w postaci elektronicznej (a organowi – skutecznego doręczenia pism stronie). Awaria jednego z zaprezentowanych powyżej rozwiązań technicznych lub błąd w transmisji danych może spowodować mniej lub bardziej poważne nieprawidłowości w toku wnoszenia e-podania. Może w takim przypadku dojść do wystąpienia negatywnych konsekwencji proceduralnych nie tylko dla strony, lecz także dla innych uczestników postępowania¹⁴. Sytuacje takie występują w praktyce administracyjnej, ale – jak już wskazano – Kodeks postępowania administracyjnego ich nie normuje. Nie są one częste przede wszystkim ze względu na niechęć polskiego społeczeństwa do elektronicznego dokonywania czynności w postępowaniu administracyjnym. Niechęć ta – z różnych powodów – maleje bardzo powoli¹⁵. Jak wynika z raportu Głównego Urzędu Statystycznego, w 2020 r. 42,9% polskiego społeczeństwa korzystało z usług administracji publicznej¹⁶. W dobie pandemii szczególnie dziwi, że było to tylko 1,5% więcej osób niż w 2019 r. Z raportu wynika też, że 25,4% osób (0,8% więcej niż w 2019 r.) pobierało urzędowe e-formularze, a 33,5% wysyłało wypełnione e-formularze (2,1% więcej niż w 2019 r.)¹⁷. W Polsce nie prowadzi się statystyk wykazujących, ile wszczęto elektronicznych postępowań administracyjnych oraz w jakich sprawach były prowadzone. Z tego powodu w niniejszym opracowaniu analizie poddano problemy rozwiązywane przez sądy administracyjne (zapadło w tych sprawach około 30 wyroków w latach 2011–2020, które podajemy w przypisach) oraz doniesienia na temat awarii urządzeń i błędów w transmisji, jakie pojawiły się w prasie prawniczej.

SKUTKI PRAWNE AWARII ŚRODKÓW TECHNICZNYCH I SIECI TELEINFORMATYCZNEJ ORAZ BŁĘDU W TRANSMISJI DANYCH ELEKTRONICZNYCH

O awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej można mówić, gdy z powodu uszkodzenia technicznego (np. komputera, tabletu, smartfonu) i/lub sieci teleinforma-

¹³ D. Szostek, *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004, s. 35–36; B. Czerwińska, *Wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w e-Urzędzie*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 170.

¹⁴ A. Skóra, P. Kardasz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 2, LEX/el. 2020, komentarz do art. 64.

¹⁵ Przyczynami tego stanu rzeczy naszym zdaniem są m.in.: częste awarie systemu ePUAP, słaba informatyzacja organów administracji (zwłaszcza organów samorządu terytorialnego), obowiązek okazywania organom w wielu sprawach papierowych oryginałów dokumentów oraz przywiązanie do załatwiania spraw w formie papierowej. Osłabia to w praktyce zaufanie uczestnika do tej formy komunikowania się z organem oraz jest jednym z najważniejszych powodów wciąż niewielkiego zainteresowania wnoszeniem e-podań w Polsce.

¹⁶ Główny Urząd Statystyczny / Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020, s. 163.

¹⁷ *Ibidem*.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

tycznej (m.in. sieci Internet), korzystanie z nich jest niemożliwe lub gdy z tego powodu używanie ich jest możliwe, ale nie w sposób prawidłowy¹⁸. Awaria środków technicznych lub sieci teleinformatycznej może skutkować tym, że w ogóle nie jest możliwe wniesienie podania w postaci elektronicznej. Może się jednak zdarzyć, że mimo awarii podanie w postaci elektronicznej wpłynie do organu administracji publicznej, jednakże w formie niepełnej lub zniekształconej (np. uszkodzony plik formularza). W takiej sytuacji dochodzi do powstania tzw. błędu w transmisji danych elektronicznych¹⁹.

Przez „dane elektroniczne” należy rozumieć informacje przekonwertowane (lub utworzone) w formie nadającej się do wykorzystania w systemie komputerowym i przechowywane na nośniku informatycznym oraz możliwe do przetwarzania przez programy komputerowe²⁰. Dane elektroniczne najczęściej zapisywane są w systemie podwójnym (binarnym)²¹. Do ich wytworzenia, zmiany i odczytu niezbędne jest wykorzystanie urządzenia elektronicznego zapisującego, przesyłającego i dekodującego takie dane. Właśnie w fazie transferu (przesyłu) danych, a także ich dekodowania, z reguły dochodzi do powstania wskazanych wyżej problemów technicznych, skutkujących nieprawidłowościami we wniesieniu podania w formie elektronicznej²².

Jak już wspomniano, awaria środków technicznych lub sieci teleinformatycznej może doprowadzić w pierwszej kolejności do powstania stanu, w którym elektroniczne podanie w ogóle nie wpłynie do danego organu administracji publicznej. W takim przypadku zazwyczaj może nawet nie dojść do skutecznego wszczęcia postępowania, gdyż nie wystąpi jedna z podstawowych przesłanek wszczęcia postępowania administracyjnego – brak będzie wniosku strony o jego zainicjowanie (w pierwszej lub drugiej instancji, a także w trybach nadzwyczajnych). Ponadto jeżeli przepisy przewidują materialnoprawny termin do wniesienia podania, a na skutek awarii strona nie dochowała terminu, nie ma możliwości jego przywrócenia. Jeżeli jednak wszczęcie postępowania nie jest uwarunkowane konkretnym terminem materialnoprawnym, strona może ponownie wnieść podanie i oczekiwać na załatwienie sprawy administracyjnej. Awaria środków technicznych lub sieci teleinformatycznej może również być źródłem niedokonania w postępowaniu określonej czynności procesowej, co ma miejsce w odniesieniu do e-podań wnoszonych przez stronę lub innych uczestników postępowania już w toku zainicjowanego postępowania (np. wniosek o podjęcie zawieszzonego postępowania itd.). Zgodnie z art. 41 i 42 u.d.e., po wpłynięciu e-podania na adres do doręczeń elektronicznych organu, wnoszący podanie automatycznie powinien otrzymać tzw. dowód potwierdzający wniesienie podania. Jeżeli takiego potwierdzenia nie otrzyma, to na nim będzie ciążył obowiązek udowodnienia, że rzeczywiście wniósł podanie.

W pierwszym ze wskazanych przypadków, kiedy uczestnik nie otrzymał potwierdzenia wniesienia podania, nie znajdują zastosowania przepisy o bezczynności organu, ponieważ podanie nie zostało skutecznie wniesione.

¹⁸ P. Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Olsztyn 2020 (niepublikowana rozprawa doktorska), s. 360.

¹⁹ *Ibidem*, s. 362.

²⁰ Zob. *Electronic Data definition*, www.lawinsider.com/dictionary/electronic-data [dostęp: 26.03.2021].

²¹ Por. G. Coldwind, *Zrozumieć programowanie*, Warszawa 2015, s. 108 i n.

²² P. Kardasz, *op. cit.*, s. 362; A. Skóra, P. Kardasz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 64.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

W drugiej ze wskazanych sytuacji, gdy podanie w postaci elektronicznej było kolejnym podaniem w sprawie (np. wnioskiem o podjęcie zawieszono postępowania), a wnoszący nie otrzymał potwierdzenia wniesienia podania, można rozważać zastosowanie art. 58 k.p.a.²³ W świetle art. 58 § 1 k.p.a. w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin (art. 58 § 2 k.p.a.). Co istotne, ta instytucja prawna będzie mogła być wykorzystana przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) wyłącznie w razie wystąpienia podczas procesu wnoszenia e-podań wyjątkowych, obiektywnych i niezależnych od niej okoliczności (przeszkód), które nie dają się usunąć nawet przy zastosowaniu najwyższego wysiłku z tym połączonego. Do takich przeszkód należy zaliczyć np. atak hakerski, zawirusowanie systemu, uszkodzenie komputera²⁴, pożar serwerowni czy tzw. centrum danych²⁵ itp. Regulacja ta nie znajdzie zastosowania w szczególności w przypadku, gdy strona (inny uczestnik postępowania) zawiniła uchybieniu danego terminu, choćby w postaci lekkiego niedbalstwa²⁶. Ponadto – jak słusznie wskazuje orzecznictwo sądowe – wystąpienie awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej w procesie wnoszenia podań w formie elektronicznej w sytuacji, kiedy strona (inny uczestnik postępowania) miała możliwość wniesienia podania również z wykorzystaniem innych sposobów (np. poprzez wyznaczonego operatora pocztowego), co do zasady nie uzasadnia skorzystania z trybu przewidzianego w art. 58 k.p.a. W związku z tym strona (lub inny uczestnik postępowania) w celu przywrócenia terminu do wniesienia podania zobowiązana jest uprawdopodobnić nie tylko fakt wystąpienia konkretnej awarii urządzenia teleinformatycznego służącego do jego wnoszenia (np. atak hakerski itd.), lecz także okoliczność nieotrzymania automatycznego potwierdzenia wniesienia e-podania z art. 41 i 42 u.d.e. oraz braku możliwości złożenia określonego podania z zastosowaniem jednego z pozostałych sposobów jego doręczania, przewidzianych w art. 63 § 1 w zw. z art. 14 k.p.a.²⁷ Podkreślić przy tym należy, że w polskiej judykaturze za przywróceniem przez organ terminu do złożenia podania nie mogą przemawiać trudności w obsłudze przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) określonego systemu teleinformatycznego służącego do wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego do organu lub jego oporność, w przypadku gdy obiektywnie możliwe jest doręczenie takiego podania do organu za pośrednictwem tego systemu w tym samym dniu lub w innym późniejszym terminie²⁸. Z analizy polskich orzeczeń sądów administracyjnych można wywnio-

²³ P. Kardasz, *op. cit.*, s. 364.

²⁴ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., II OSK 278/18, LEX nr 2754149; wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r., I OSK 401/19, CBOSA.

²⁵ Zob. B. Sieja, *Pożar serwerowni OVH. Część stron może nie działać, wiele firm utraciło dane*, 10.03.2021, www.komputerswiat.pl/aktualnosci/internet/pozar-serwerowni-ovh-czesc-stron-moze-nie-dzialac-wiele-firm-utracilo-dane/sq7rvm8 [dostęp: 26.03.2021].

²⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 11/19, LEX nr 2974096; wyrok NSA z dnia 14 maja 1998 r., IV SA 1153/96, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2019 r., VII SA/Wa 1903/19, LEX nr 2777620.

²⁷ Por. m.in. postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., II OZ 495/12, LEX nr 1332696; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 1379/16, CBOSA.

²⁸ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II GSK 1947/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2010 r., V SA/Wa 1876/09, LEX nr 606136.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

skować, że ustawodawca milcząco przyjmuje, iż samo zainicjowanie komunikacji elektronicznej z organem rodzi domniemanie posiadania przez stronę (innego uczestnika postępowania) odpowiedniej wiedzy i umiejętności technicznych potrzebnych do prowadzenia postępowania, w którym czynności są dokonywane i utrwalane elektronicznie.

Problemem wartym osobnej analizy jest ocena skutków prawnych awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej, w wyniku której dochodzi do powstania błędu w transmisji danych (elektronicznych) podania wnoszonego do organu administracji publicznej w formie elektronicznej. W takim przypadku podania zwykle doręczone zostają organowi administracji publicznej, ale w formie niepełnej (np. niezawierającej podpisu elektronicznego lub żądania itp.) lub zniekształconej (np. „ucięty” formularz elektroniczny)²⁹. Jak się wydaje, w takim wypadku mamy do czynienia z wystąpieniem braków formalnych podania, które zasadniczo możliwe są do usunięcia. Wskazane braki mają charakter braków formalnych podania, ponieważ stanowią uchybienie w zakresie jego formy i treści, o których mowa *expressis verbis* w przepisach prawa. Naszym zdaniem w sytuacji wystąpienia błędu w transmisji danych elektronicznych wady nim spowodowane w treści i/lub formie e-podania mogą być co do zasady usuwane przy odpowiednim zastosowaniu w tym celu trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a.³⁰, chyba że przepisy procesowe wprost stanowią inaczej. Warto przy tym pamiętać, że w celu ustalenia zarówno faktu wystąpienia określonego braku podania, jak i jego zakresu organ w procesie jego formalnej weryfikacji może korzystać z dołączonych do danego podania (dokumentu elektronicznego) metadanych³¹. Za zastosowaniem proponowanego trybu przemawia przede wszystkim to, że podanie w postaci elektronicznej jest nowoczesnym odpowiednikiem podania w formie papierowej, zatem jego braki formalne powinny być traktowane podobnie, jak braki podania papierowego, chyba że co innego wynika wyraźnie z przepisu prawa.

Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć, że w przypadku wystąpienia błędu w transmisji danych elektronicznego podania, który skutkuje wniesieniem podania w postaci niepełnej lub zniekształconej, organ powinien wezwać stronę (lub innego uczestnika postępowania) – za pomocą środków komunikacji elektronicznej – do usunięcia braku e-podania w wyznaczonym terminie³². Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. termin ten nie może być krótszy niż 7 dni, a wezwanie powinno zawierać pouczenie, że nieusunięcie braku spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Sposób usunięcia braku formalnego uzależniony jest od rodzaju samego braku i etapu postępowania, na którym e-podanie wpłynęło³³. Jeżeli brak formalny e-podania zostanie konwalidowany, przyjmuje się fikcję prawną, że podanie nie było dotknięte wskazanym brakiem od chwili jego wniesienia. Oznacza to, że datą wszczęcia postępowania w przypadku, gdy żądanie załatwienia sprawy zawiera braki formalne, będzie dzień wniesienia e-podania, a nie dzień uzupełnienia jego braków. Jednocześnie gdy wnioskodawca nie usunie braków

²⁹ A. Skóra, P. Kardasz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 64.

³⁰ P. Kardasz, *op. cit.*, s. 365.

³¹ J. Adamus, *Metadane w archiwizacji dokumentów elektronicznych*, „Zagadnienia Informatyki” 2009, nr 2, s. 13–28; K. Schmidt, *Metadane w cyklu życia dokumentu elektronicznego*, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 3, s. 50–58.

³² Zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Po 519/14, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Po 616/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, CBOSA.

³³ Zob. m.in. P. Kardasz, *op. cit.*, s. 111 i n.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

w wyznaczonym przez organ terminie, organ powinien pozostawić podanie w postaci elektronicznej bez rozpoznania, co wprost wynika z art. 64 § 2 k.p.a. Pozostawienie braków bez rozpoznania oznacza, że organ nie „nadaje mu biegu” i nie będzie ono merytorycznie rozpatrzone³⁴. Do precyzyjnego ustalenia w wezwaniu braku formalnego e-podania obowiązany jest wyłącznie organ administracji publicznej. Powszechnie przyjmuje się w literaturze i w orzecznictwie, że nałożenie na organ obowiązku wezwania uczestnika do usunięcia braku oraz pouczenia o skutkach jego nieusunięcia związane jest z przyjętą w Kodeksie postępowania administracyjnego zasadą ochrony jednostki przed negatywnymi skutkami nieznamości prawa (art. 9 k.p.a.). Odnosząc się konsekwentnie do tej zasady ogólnej postępowania, należy stwierdzić, że braki co do treści podania nie mogą powodować od razu jego bezskuteczności³⁵ i skutkować jego nierozpatrzeniem.

PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że komunikacja elektroniczna uczestników postępowania – mimo niewątpliwych zalet – niekiedy może rodzić problemy, dlatego nie powinna być traktowana jako zawsze szybki i pobawiony formalizmu sposób załatwienia sprawy administracyjnej. Uczestnik postępowania powinien mieć świadomość, że wniesienie e-podania może zostać „zakłócone” w wyniku awarii środków technicznych i sieci teleinformatycznej służących do komunikacji elektronicznej. Mogą także wystąpić błędy w transmisji danych podczas wnoszenia do organu e-podań. Awaria środków technicznych lub sieci teleinformatycznej, za pomocą której wnoszone są e-podania, może skutkować nawet niewniesieniem podania. W niektórych, wskazanych w niniejszym opracowaniu, przypadkach możliwa jest jednak eliminacja tego negatywnego skutku poprzez odpowiednie zastosowanie art. 58 k.p.a. Z kolei błąd w transmisji danych podania utrwalonego w postaci elektronicznej można co do zasady zaliczyć do braków formalnych podania. Do uzupełnienia tych braków odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 64 § 2 k.p.a.

Kolejny wniosek sprowadza się do stwierdzenia, że wniesienie przez uczestnika postępowania e-podania rodzi domniemanie prawne, iż jest on przygotowany pod względem technicznym do zainicjowania i prowadzenia postępowania (m. in. posiada odpowiedni sprzęt informatyczny, odpowiednie oprogramowanie i dostęp do sieci) oraz ma odpowiednie umiejętności ich obsługi. Nawiązując do znanej paremii *ignorantia iuris nocet*, można stwierdzić, że wniesienie e-podania powoduje powstanie po stronie uczestnika nowego, nieznanego dotychczas domniemania: „nieznajomość techniki szkodzi” (*ignorantia artis technicae nocet*). Jeżeli uczestnik uruchomi postępowanie elektroniczne, musi być świadomy wyzwań i problemów technicznych wynikających z tej formy komunikacji oraz odpowiedzialnością za skutki tych zagrożeń nie może obarczać organu administracji. W szczególności nie powinien czekać z wniesieniem podania na tzw. ostatnią chwilę, zwłaszcza gdy przepisy przewidują do jego wniesienia termin zawity. Po wniesieniu e-podania, jeżeli uczestnik stwierdzi, że nie jest dostatecznie przygotowany pod względem technicznym do dokonywania czynności w postaci

³⁴ A. Skóra, P. Kardasz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 64.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, CBOSA.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

elektronicznej, może całkowicie zrezygnować z komunikacji elektronicznej, co dla organu oznacza dalsze ich dokonywanie w postaci papierowej. Wniosek taki wynika z treści art. 39 k.p.a.

Należy również stwierdzić, że skutki omawianych awarii i błędów w transmisji danych e-podania obciążają – w zależności od sytuacji – uczestnika postępowania lub organ administracji. Skutki te obciążają uczestnika w szczególności, gdy nie dysponuje on elektronicznym poświadczeniem wniesienia podania i nie dochował najwyższej staranności przy jego wnoszeniu. Jeżeli jednak błędy wystąpiły wyłącznie po stronie organu (np. awaria ePU-AP lub błąd w transmisji), a uczestnik dołożył najwyższej staranności i otrzymał potwierdzenie wniesienia podania (np. dysponuje screenshotem komunikatu o błędzie), to skutki te obciążają organ administracji. Należy wtedy uznać, że podanie skutecznie wpłynęło na ePUAP organu. Natomiast w sytuacji, gdy upłynął termin prawa materialnego, za jego upływ odpowiedzialność odszkodowawczą (dochodzoną na drodze prawa cywilnego) powinien co do zasady ponosić organ.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamus J., *Metadane w archiwizacji dokumentów elektronicznych*, „Zagadnienia Informacji Naukowej” 2009, nr 2.
- Coldwind G., *Zrozumieć programowanie*, Warszawa 2015.
- Czerwińska B., *Wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w e-Urzędzie*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Główny Urząd Statystyczny / Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020.
- Kardasz P., *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Olsztyn 2020 (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Kwiatkiewicz B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Schmidt K., *Metadane w cyklu życia dokumentu elektronicznego*, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 3.
- Sibińska G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Skóra A., *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public authorities*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 108,
DOI: <https://doi.org/10.15584/znurprawo.2019.27.15>.
- Skóra A., Kardasz P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 2, LEX/el. 2020.
- Skóra A., Kardasz P., *Electronic Document in the General Administrative Proceedings in Poland*, [w:] *Public and Private Law and the Challenges on New Technologies and Digital Markets*, vol. 1: *Regulatory Challenges*, eds. E. Bani, B. Pachuca-Smulka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2020.
- Skóra A., Kardasz P., Szelańska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochentyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2021.
- Szostek D., *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004.
- Świerczyński M., [w:] *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2009.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

NETOGRAFIA

Electronic Data definition, www.lawinsider.com/dictionary/electronic-data [dostęp: 26.03.2021].

Kłopoty z ePUAP. Przerwa była dłuższa niż planowano, 5.10.2019, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/epuap-problemy-z-dostepem-do-systemu-przerwa-serwisowa-dluzsza-niz-planowano-ra974922-4508475> [dostęp: 26.03.2021].

Serwis ePUAP, www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap [dostęp: 25.08.2021].

Sieja B., *Pożar serwerowni OVH. Część stron może nie działać, wiele firm utraciło dane*, 10.03.2021, www.komputerswiat.pl/aktualnosci/internet/pozar-serwerowni-ovh-czesc-stron-moze-nie-dzialac-wiele-firm-utracylo-dane/sq7rvm8 [dostęp: 26.03.2021].

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2020, poz. 344).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 346 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320 ze zm.).

ORZECZNICTWO

Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., II OZ 495/12, LEX nr 1332696.

Postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 maja 1998 r., IV SA 1153/96, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II GSK 1947/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r., I OSK 401/19, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., II OSK 278/18, LEX nr 2754149.

Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 11/19, LEX nr 2974096.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 października 2007 r., II SA/GI 291/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2010 r., V SA/Wa 1876/09, LEX nr 606136.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Po 519/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Po 616/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 1379/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2019 r., VII SA/Wa 1903/19, LEX nr 2777620.